FRC 4°.33923 -33923

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 13360

OPINION

DE

WOUSSEN,

SUR LES HYPOTHÈQUES.

Séance du 16 fructidor an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Importe-t-il à l'intérêt public de confier la conservation des hypothèques à une administration particulière, ou bien peut-on attribuer cette conservation à la régie de l'enregistrement ? tel est le problême politique que vous avez à résoudre.

Je penſe, citoyens repréſentans, qu'à conſidérer ce nouvel établiſſement uniquement ſous les rapports financiers & d'impôt public, il peut être indifférent de charger de ſon exécution la régie de l'enregiſtrement; je crois même que, dans ce cas, un nouvel établiſſement ſeroit une véritable ſuperfétation politique : mais tous ceux qui ont réfléchi ſur la nature de l'inſtitution vraiment agricole que vous allez créer; tous ceux qui ont calculé les effets qu'elle doit produire par rapport à l'agriculture & au commerce; tous ceux enfin qui ne voient que ce moyen pour détruire l'infame agiotage, & la dévorante uſure qui rongent le corps politique; en un mot, tous ceux qui voient dans la baiſſe de l'intérêt de l'argent la hauſſe des immeubles, ont penſé qu'il étoit indiſpenſable de confier la conſervation des hypothèques à une adminiſtration particulière, iſolée, reſponſable, & indépendante, autant qu'il eſt poſſible, du gouvernement.

Cependant votre commiſſion n'a pas dû négliger les intérêts du tréſor public; elle a entendu le cri de la patrie, & elle a voulu concilier l'indépendance des créanciers & des propriétaires avec les beſoins de l'Etat. Dans cette intention, elle a ſéparé la partie financière du ſyſtême de la partie adminiſtrative, & l'article XXI du projet veut qu'il ne puiſſe être fait par les conſervateurs aucune inſcription de droits d'hypothèque ou privilége en tranſcription d'actes de mutation, avant qu'il leur ait été juſtifié que les droits établis au profit du tréſor public par l'article LXII de la loi du 9 vendémiaire an 6, ont été acquittés entre les mains des receveurs de l'enregiſtrement. Ici finit la partie burſale de la loi, & commence la partie adminiſtrative. La première eſt au profit du tréſor public, la ſeconde eſt toute entière au profit des propriétaires, de l'agriculture & du commerce. Je ſais bien qu'on a dit & qu'on dira encore que les receveurs de la régie de l'enregiſtrement étoient, avant la révolution, chargés de l'exécution de l'édit de 1771, que, par conſéquent, c'eſt les continuer dans leurs fonctions que de leur accorder la conſervation des hypothèques; mais je

demande à ceux qui font cette objection, si jamais ils ont vu dans l'édit de 1771 un système hypothécaire ; si un édit bursal, repoussé par plusieurs parlemens, & universellement regardé comme un fléau public, a quelque analogie avec la résolution que vous venez d'envoyer au Conseil des Anciens. L'édit de 1771 donnoit les moyens de purger les hypothèques établies, mais n'établissoit pas les moyens de les acquérir : l'absurde jurisprudence de faire résulter l'hypothèque de tout acte passé pardevant notaire, de tout jugement rendu par les tribunaux, sans inscription préalable, continuoit d'avoir lieu ; & quels étoient au reste les certificats que les contrôleurs aux actes, les receveurs de l'enregistrement étoient dans le cas de donner ? C'étoit, dans presque tous les cas, que dans les deux mois qui avoient suivi la vente d'un immeuble, il ne s'étoit présenté personne qui s'opposât à cette vente : toute leur attention étoit concentrée dans un très-court espace de temps. Ici, au contraire, vous changez toute la législation. Un contrat passé pardevant notaire, un jugement, ne donne plus hyothèque, s'il n'est inscrit dans le lieu de la situation du bien ; vous introduisez la spécialité de l'hypothèque ; vous ouvrez un crédit, si je puis m'exprimer ainsi, avec chaque propriété territoriale, & vous exigez que le conservateur des hypothèques fasse, à chaque instant & à la première réquisition, la généalogie de toutes les dettes qui grèvent ces propriétés : vous voulez qu'il réponde sur ses biens de ses moindres erreurs. Dès-lors le conservateur des hypothèques n'est plus seulement un exécuteur testamentaire, un syndic de faillite qui convoque tous les créanciers d'une propriété ; il est l'agent né, constant & responsable des propriétaires & des capitalistes : c'est à lui que s'adressent tous ceux qui veulent prouver la liberté & l'affranchissement de leurs fonds, tous ceux qui veulent recourir à la bourse des prêteurs, &, sous ce rapport, la scène s'agrandit & devient à chaque instant plus intéressante : il ne s'agit plus seulement d'un impôt, mais de donner aux propriétaires les moyens de relever leur

crédit ; aux négocians, des facilités pour leur commerce ; à l'agriculture, des avances indispensables. J'ai vu de près, représentans du peuple, les effets salutaires de cette bienfaisante institution ; dans la ci-devant Flandre maritime & dans les départemens réunis par la loi du 9 vendémiaire an 4, où la spécialité des hypothèques est connue depuis plusieurs siècles, on conserve encore dans chaque municipalité les registres chronologiques de toutes les dettes de chaque pièce de terre. Le certificat d'un greffier de village suffisoit autrefois pour faire ouvrir la bourse des capitalistes, jusqu'à concurrence de la valeur de chaque bien ; l'argent venoit au-devant de tous ceux qui, ayant la moindre propriété foncière, se trouvoient dans le besoin ; c'étoit une banque toujours ouverte aux cultivateurs & aux négocians : &, je l'ai déja dit plusieurs fois à cette tribune, la publicité des hypothèques, l'extrême facilité d'emprunter de l'argent ont coopéré efficacement à la division des propriétés de ce pays, qui est devenu le plus beau & le plus riche de la terre. Vous n'y trouverez pas, il est vrai, de parcs immenses destinés aux plaisirs d'un seul homme, des jardins voluptueux, achetés par des dépenses qui fertiliseroient une contrée : on y regrette jusqu'à l'espace qu'occupent les chemins & les habitations, & l'on n'y est prodigue que pour la culture ; mais vous y verrez des montagnes coupées par étages sur toute leur hauteur pour les soumettre à la culture, les mauvais bois dérodés, & les marais changés en prairies utiles. Cette excellente culture n'est pas due seulement à la bonté du sol ; plusieurs parties au contraire n'en ont été défrichées que depuis environ un siècle : elle est le fruit de la division des grandes propriétés, des améliorations que les avances des capitalistes ont facilités, & qui n'auroient pas eu lieu, si un bon régime hypothécaire, & sur-tout un conservateur responsable n'eussent inspiré toute espèce de confiance aux prêteurs. Or, je vous le demande, votre nouveau système ne sera-t-il pas entièrement manqué, si vous en donnez la conservation à de simples préposés des domaines,

qui jusqu'à présent n'ont donné aucune espèce de cautionnement, car notre collègue Jacqueminot est tombé dans une erreur de fait, lorsqu'il a parlé du foible cautionnement des receveurs de l'enregistrement. La vérité est que, jusqu'à présent, ils n'en ont donné aucun; & c'est à ces préposés, amovibles à chaque instant, que vous voulez confier tout le crédit des propriétaires ! Que dira le capitaliste, à qui un propriétaire de terre présentera un certificat, rédigé souvent par un surnuméraire, & annonçant que son bien est libre de toute hypothèque ? il lui répondra : mais votre receveur d'enregistrement a pu se tromper; il en est bien responsable : mais comme il n'a donné aucun cautionnement, il ne me présente aucune garantie; je vous refuse mes fonds. Un autre aura donné des fonds sur un certificat de non inscription; deux années après on découvrira une erreur du receveur de l'enregistrement ou de son surnuméraire : le capitaliste voudra exercer sa garantie; mais le receveur de l'enregistrement, qui étoit dans le nord, a obtenu une meilleure place dans le midi; il est à deux cents lieues du prêteur : faudra-t-il que ce dernier le suive dans son nouveau domicile ? Il seroit absurde de le prétendre; & cependant vous exposez tous les prêteurs à ces inconvéniens, si vous chargez la régie de l'enregistrement de la conservation des hypothèques. Je dis plus, je soutiens que le nouveau régime est absolument manqué, que vos deux premières résolutions sont inutiles, si vous en confiez l'exécution à des hommes qui n'inspirent aucune confiance; & cependant voyez si jamais il y eut des circonstances qui rendirent plus nécessaires de venir au secours des propriétaires. L'agiotage & l'usure ont gagné presque toutes les classes de la société; le prêt à intérêt est devenu impossible; il faut de l'or pour gage, & trois à quatre pour cent d'intérêt par mois, pour arracher quelques francs de ces infames tripots, si impudemment appelés *maisons de confiance;* l'utile négociant, le cultivateur intelligent, eût il pour cent mille francs de

propriétés foncières, ne trouvera pas un sou à emprunter par privilége sur ses propriétés; le territoire de la République, cette seule propriété de quarante-cinq milliards, est, si j'ose m'exprimer ainsi, hors du commerce; le bas prix des terres, occasionné par la hausse de l'intérêt, annonce la chûte prochaine de l'agriculture: d'autres maux nous menacent encore, si vous ne parvenez à relever le crédit des propriétaires. J'entends qu'on me répond que c'est votre intention. Je le sais; mais il étoit de mon devoir de vous dire que vous ne parviendrez pas à votre but si vous donnez à des agens sans cautionnement, & par conséquent sans responsabilité, la conservation des hypothèques.

On me dira peut-être que, pour éviter les frais d'une administration particulière, on peut exiger des receveurs de l'enregistrement le même cautionnement qu'on est dans l'intention de demander des nouveaux conservateurs: mais alors combien y aura-t-il de ces receveurs qui pourront offrir un cautionnement en immeubles de cent mille, soixante ou quarante mille francs? Soyez bien convaincus que la plupart se trouveroient forcés d'abandonner leurs fonctions, faute de trouver le cautionnement exigé, & de cette manière vous désorganiseriez la partie la plus importante des revenus-publics. Supposons néanmoins que tous trouveront le cautionnement exigé: au bout de quelques années, beaucoup d'entre eux auront obtenu des recettes plus lucratives; ils auront changé de résidence; il leur faudra un nouveau cautionnement pour leur nouvelle place, & cependant les biens affectés pour la première resteront très-souvent grevés, même pendant plusieurs années, puisqu'aux termes de la loi les conservateurs sont responsables pendant dix ans des certificats de non inscription par eux délivrés. D'ailleurs, ce cautionnement que la régie pourroit exiger de ses prépposés auroit une double destination, qui rendroit celle en faveur du public & des prêteur seulement secondaire; la régie de l'enregistrement,

qui jusqu'à présent n'a exigé aucun cautionnement de ses préposés, trouveroit peut-être avantageux de profiter de cette circonstance pour en exiger un; mais elle ne le demanderoit que pour garantir d'abord toute la comptabilité du préposé. Ainsi, si, par exemple, celui-ci avoit commis une erreur au préjudice d'un prêteur, en même temps qu'il eût diverti les fonds, soit de sa recette de l'enregistrement, du timbre, des domaines, des forêts, des salines, des droits sur les cartes ou autres, la régie ne prétendroit-elle pas exercer son droit de préférence sur les biens affectés à son cautionnement; & le propriétaire créancier ou prêteur lésé ne devroient-ils pas, pour discuter le gage, obtenir l'autorisation de la régie ou du gouvernement; & si ce gage n'avoit suffi qu'à couvrir la régie, le créancier ne perdroit-il pas la garantie qu'il étoit en droit d'exercer contre le préposé? Vous voyez donc, représentans du peuple, qu'il ne suffiroit pas à la régie de l'enregistrement d'exiger de ses préposés un cautionnement généralement destiné à garantir la comptabilité du préposé; mais que, dans le cas où vous pourriez la charger de la conservation des hypothèques, il seroit indispensable d'exiger pour ces fonctions un cautionnement spécial, séparé & *ad hoc*, uniquement destiné à inspirer de la confiance aux prêteurs, aux créanciers & aux propriétaires; & certes il doit être bien démontré à présent qu'il seroit de toute impossibilité d'exiger de tous les préposés de la régie deux cautionnemens en immeubles, sans s'exposer à désorganiser totalement cette branche importante des revenus publics.

Mais, sous un second rapport, je trouve qu'il est indispensable de confier la conservation des hypothèques à une administration particulière; &, en effet, on s'est plaint souvent, & non sans raison, que les receveurs de l'enregistrement exerçoient leurs fonctions sans le moindre contrôle. Dans une infinité de cas, il dépend d'eux de frustrer la nation d'une partie de ses revenus; & s'il a été heureusement rare de les voir concussionnaires, graces au zèle infatigable & à

la vigilance de l'administration supérieure, & peut être aussi à la facilité que la plupart ont eue de faire leur fortune pendant le cours du papier-monnoie : combien y en a-t-il qui, incorrigibles ennemis de la République, complices des émigrés ou de leurs parens, ont enregistré des ventes & cessions faites par eux ou leurs ascendans au préjudice de la nation! Un seul conservateur des hypothèques m'a fait passer la preuve écrite de vingt contrats de ventes passés par des émigrés & leurs ascendans, & enregistrés sans réclamation de la part d'un receveur de l'enregistrement. Ce qui est arrivé dans une partie de la République a pu arriver dans beaucoup d'autres, & la nation a été ainsi spoliée d'une partie de ses domaines; & si ces mêmes actes, comme la commission vous le propose, sont enregistrés à-la-fois, & chez le receveur de l'enregistrement, & chez le conservateur des hypothèques, la République trouvera dans celui-ci un contrôleur des fonctions de celui-là. On dira peut-être encore que, dans la plupart des départemens, les conservateurs eux-mêmes ont été choisis parmi les ennemis de la République, je ne sais jusqu'à quel point ces plaintes sont fondées; j'en connois, pour ma part, de bien respectables; mais je suis obligé d'avouer aussi qu'il s'y est glissé des royalistes fameux, qu'on ne sauroit trop tôt écarter de leurs fonctions : aussi est-il dans mon intention de combattre l'article XX du projet de résolution, qui dispose que les conservateurs des hypothèques nommés en exécution de la loi du 9 messidor an 3, actuellement en exercice, continueront leurs fonctions sans avoir besoin de nouvelle commission. Je veux, à cet égard, donner la plus grande latitude au Directoire exécutif; & j'ai trop de confiance aux membres qui le composent, pour n'être pas persuadé qu'ils nommeront ces fonctionnaires parmi les vieux amis du peuple, intelligens, probes & vertueux, dont la conduite passée sera pour tous les citoyens le garant de celle qu'ils tiendront à l'avenir : dans une aussi belle institution, je ne vois que la prospérité publique; les hommes ne me sont rien.

On a fait valoir beaucoup l'impôt nouveau d'un million que néceſſitera l'établiſſement de trois cent vingt-cinq nouveaux fonctionnaires : mais qu'ils me diſent ceux qui veulent charger de cette fonction la régie de l'enregiſtrement, s'il ne faudra pas auſſi accorder des remiſes à tous les prépoſés de la régie ; ces remiſes, d'après un écrit que j'ai eu en main, la régie les évalue elle-même à 500,000 fr. : reſte donc 500,000 fr. que le nouvel établiſſement coûteroit de plus. Mais ce n'eſt pas tout : dans beaucoup d'endroits, la régie de l'enregiſtrement, qui, déja eſt chargée de la recette des domaines, de l'enregiſtrement, des forêts, des droits ſur les cartes, papier timbré, ſalines, &c., a été obligée de diviſer les fonctions de ſes prépoſés. Ainſi donc, ſi vous chargez la régie de l'enregiſtrement de la conſervation des hypothèques, elle devra néceſſairement nommer dans les grandes communes des fonctionnaires particuliers, qui s'occuperont uniquement des hypothèques, auxquels il faudra bien accorder un traitement ; & dès-lors plus d'économie : les frais de régie ſeront les mêmes dans l'une adminiſtration, que dans l'autre.

J'ai prouvé, citoyens repréſentans, qu'il n'y a aucune parité entre les conſervateurs des hypothèques de l'ancien régime, & ceux qu'on vous propoſe d'établir ; que les premiers étoient uniquement les agens du fiſc, que les ſecond doivent être ceux des propriétaires ; que la confiance dans la ſolvabilité de ces agens doit être la première baſe du nouveau régime.

Je me réſume par le dilemme ſuivant : ou vous exigerez des prépoſés de l'enregiſtrement un cautionnement en immeubles, ſpécialement deſtiné à garantir les propriétaires & les créanciers ; & alors vous déſorganiſez la régie, vous privez une infinité de pères de famille de leurs emplois : ou vous n'en exigerez pas ; & alors le régime hypothécaire, qui doit relever votre commerce, améliorer votre agriculture, tombe de lui-même : c'eſt une maiſon ſans fondement, que le premier vent va renverſer ; les deux réſolutions que vous avez envoyées au Conſeil des Anciens augmenteront la foule de lois inutiles

qui ont été rendues depuis la révolution. J'ajoute que si vous chargez de la conservation des hypothèques des agens responsables & indépendans, vous portez le coup le plus funeste à l'agiotage ; vous faites baisser nécessairement l'intérêt de l'argent ; vous faites augmenter le prix des immeubles.

Je demande donc la priorité pour le projet de la commission ; & dans le cas où vous ne jugeriez pas à propos de créer une administration particulière pour la conservation des hypothèques, je demande que la commission soit chargée d'examiner si on pourroit, sans inconvénient, attribuer ces fonctions aux secrétaires des administrations municipales ou des tribunaux correctionnels. Dans tous les cas, je demande la question préalable sur la proposition qui vous a été faite de réunir ces fonctions à la régie de l'enregistrement.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Fructidor an 6.